

---

## Die *Doctrine classique* des FamilienbonusPlus – eine Debatte in 5 Akten

Stefan Humer, Vanessa Lechinger, Eva Six

---

### 1. Einleitung

Steuern haben heutzutage nicht den allerbesten Ruf. Nur wenige bezahlen sie gerne, Slogans wie „Steuern runter“ oder „Keine neue Steuern“ finden in weiten Teilen der Bevölkerung Resonanz. Die Steuerbelastung in Österreich sei zu hoch, das scheint Konsens zu sein. In diesem Sinne war die Reduktion der Abgabenquote eines der wesentlichen Ziele der Regierung in der erst kürzlich zu Ende gegangenen XXVI. Gesetzgebungsperiode, und die Einführung des „Familienbonus+“ die dafür bedeutendste Maßnahme.

Dabei sind Steuern eine unerlässliche Voraussetzung für staatliches Handeln. Keine entwickelte Staats- bzw. Gesellschaftsform kommt ohne Steuern aus. Die öffentlichen Dienstleistungen – egal ob elementarer Natur wie die Wahrung der inneren und äußeren Sicherheit oder aber auch in den Bereichen Gesundheit, Bildung, Kultur oder Kinderbetreuung – wollen schließlich auch finanziert werden. Doch neben den Einnahmen für die Ausgaben des Staates haben Steuern noch eine andere Wirkung. Steuern steuern, zumindest haben sie das Potential dazu. Was ist damit gemeint? Steuern üben in unterschiedlichem Ausmaß einen Einfluss auf Handeln der wirtschaftlichen Akteure aus. Jene Aktivitäten, die steuerlich belastet sind, werden vergleichsweise teurer und damit auch ein Stück weit weniger attraktiv. Da prinzipiell davon ausgegangen werden kann, dass Personen und Unternehmen versuchen, Steuern zu vermeiden, kommt es zu einer Anpassung des Verhaltens.

Wie stark diese Verhaltensänderung ausfällt, hängt im Wesentlichen von der Elastizität der Nachfrage ab. Kann ich leicht auf das Gut oder die Aktivität verzichten, wird die Änderung meines Verhaltens mit großer Wahrscheinlichkeit intensiver ausfallen. Klar sollte jedoch sein, dass die von Steuern verursachten Kosten ökonomisch betrachtet nicht dem steuerlichen Aufkommen entsprechen. Neben den Kosten für die Erhebung sind hier zusätzlich eben auch noch die durch Steuern ausgelösten Verhaltensänderungen zu berücksichtigen. In einigen Fällen ist die Änderung des Verhaltens durch die Besteuerung durchaus gewünscht. Beispiele

dafür sind die Tabaksteuer oder die aktuell sehr breit diskutierte CO<sub>2</sub>-Steuer, durch die negative externe Effekte in einem höheren Ausmaß internalisiert werden sollen. In anderen Fällen, beispielsweise bei der Besteuerung der Einkommen, können sie negative Anreize auf das Arbeitsangebot entfalten und sind keineswegs gewünscht, sondern müssen in Kauf genommen werden.

Auch wenn sich die Auswirkungen auf das Verhalten der Individuen weit weniger leicht beobachten lassen als das aggregierte Aufkommen einer Steuer, sollten diese Anreizwirkungen beim Design des Steuer- und Abgabensystems mitberücksichtigt werden und möglichst wenig negative Auswirkungen auf andere wirtschafts- und gesellschaftspolitischen Ziele entfalten. Die Ausgestaltung des Abgabensystems in Bezug auf die Anreizwirkungen für die wirtschaftlichen Akteure sollte also möglichst neutral erfolgen. In vielen Abgabensystemen bestehen jedoch dezidiert gewollte Ausnahmen von diesem Prinzip, wie etwa im Bereich der Einkommensbesteuerung, die in den meisten Ländern progressiv gestaltet ist. Diese Ausnahmen sollten sehr gut begründet sein, um ungewollte Anreizwirkungen zu vermeiden.<sup>1</sup> Ein Bereich, für den dies kaum in Frage gestellt wird, ist mitunter die öffentliche Familienförderung. Neben der Sicherstellung des Kinder-Existenzminimums sowie der Abgeltung der Einkommensverluste während der Karenz bzw. des Betreuungsaufwandes nach der Karenz versucht die öffentliche Hand damit auch auf die Fertilitätsrate sowie die intrafamiliäre Verteilung der bezahlten und unbezahlten Arbeit einzuwirken.<sup>2</sup>

Speziell für die Frage der Verteilung der bezahlten und unbezahlten Arbeit dürfte der Ausgestaltung des Steuersystems im Allgemeinen, aber auch der spezifischen öffentlichen Familienleistungen eine besondere Bedeutung zukommen. Studien zur Reaktion des Arbeitsangebots in Bezug auf die Höhe der Einkommensbesteuerung zeigen, dass etwaige Verhaltensänderungen nicht vorrangig die marginale Veränderung der Arbeitszeit betreffen (*intensive margin*), sondern vielmehr beeinflussen ob Menschen überhaupt einer Erwerbsarbeit nachgehen (*extensive margin*). In dieser Frage scheinen zwei Personengruppen besonders stark auf steuerliche Anreize zu reagieren: Frauen mit Kindern im schulpflichtigen Alter (d. h. nach der betreuungsintensiven Zeit des Kleinkindalters) sowie Frauen in der Altersgruppe ab 55 Jahren.<sup>3</sup> Ähnliche Ergebnisse konnten auch für Österreich nachgewiesen werden.<sup>4</sup>

Vor diesem Hintergrund analysieren wir die Anreizwirkungen des neu eingeführten Familienförderinstruments „Familienbonus+“ (im Folgenden auch FB+ abgekürzt) und in welcher Form diese Maßnahme einen Beitrag zur Erreichung der familienpolitischen Ziele leisten kann. Die auftretenden Effekte können aus verschiedenen Sichtweisen evaluiert werden. Unterschiedliche Wertvorstellungen üben dabei einen wesentlichen Einfluss auf die jeweiligen Standpunkte aus. Darüber hinaus treten mehrdimensionale

Zielkonflikte zutage, die eine abschließende Beurteilung erschweren. Eine Diskussion der Standpunkte und Dilemmata soll aber dennoch eine gewisse Orientierung für die Debatte rund um das Design der Familienförderinstrumente bieten.

Der weitere Aufbau des Beitrags ist wie folgt: Abschnitt 2 gibt einen Überblick über die verschiedenen Instrumente der öffentlichen Familienförderung und stellt deren Ausgestaltung in einen internationalen Kontext. Darauf aufbauend beschreiben wir in Abschnitt 3 die Ausgestaltung des Familienbonus+, aktuelle politische Debatten zu diesem Thema sowie die Modellierung des FB+ im Rahmen des Mikrosimulationsmodells EURO-MOD. In Abschnitt 4 werden die Ergebnisse der Simulation diskutiert, und es wird gezeigt, dass verschiedene Haushalts- und Familienformen in doch deutlich unterschiedlichem Ausmaß vom FB+ profitieren. Abschließend werden in Abschnitt 5 die Ergebnisse und unterschiedlichen Argumente kurz zusammengefasst.

## 2. Familienförderung durch die öffentliche Hand

Maßnahmen im Bereich der Familienförderung, wie etwa Karenzzeiten, Kinderbetreuungsangebote und unterschiedliche Geldleistungen, bestehen in allen OECD-Ländern. Deren Ausgestaltung und Zielsetzungen unterscheiden sich jedoch aufgrund der zum Teil sehr unterschiedlichen normativen Grundannahmen maßgeblich und sind oftmals Gegenstand öffentlicher Debatten. Zum Teil werden diese schon seit Jahrzehnten geführt. Zwei Zitate sollen das Spektrum der dabei vorgebrachten Meinungen und Argumente illustrieren.

Pollak und Wales (1979) betonen die Entscheidungsfreiheit der Eltern und den sich dadurch offenbarenden Nutzengewinn durch Kinder und stellen damit die prinzipielle Notwendigkeit von öffentlichen Unterstützungsleistungen für Familien in Frage:

*„Thus, in a perfect contraceptive society, if a family chooses to have three children and \$12,000 when it could have had two children and \$12,000, then a revealed preference argument implies that the family prefers the alternative it chose.“*

Einen gänzlich anderen Standpunkt vertrat hingegen Danninger (1978):

*„Es kann nicht beabsichtigt sein, die Eltern durch Einschränkung ihres Lebensstandards dafür, dass sie Kinder haben, zu strafen und mit ihnen auch die Kinder selbst zu treffen. Deshalb ist ein Ausgleich der Familienlasten, sind Familienbeihilfen und steuerliche Kinderermäßigungen notwendig.“*

Doch nicht nur die Frage, ob und in welcher Höhe der Staat Familienförderung gewähren soll, wird debattiert. Auch an der Ausgestaltung der Instrumente und dabei insbesondere der Aufteilung in Geld- (Steuerermässi-

gungen und monetäre Transfers) und Sachleistungen entzündet sich regelmäßig eine lebhafte Diskussion. Dies war aktuell im Zuge der Einführung des Familienbonus+ zu beobachten (siehe Kapitel 3.2), hat sich in ähnlicher Form aber auch schon vor knapp fünfzig Jahren zugetragen. Auslöser war damals eine Reform des Familienlastenausgleichsfonds (FLAF). Beschlossen im Jahre 1968 unter Bundeskanzler Klaus, ermöglichte sie es der nachfolgenden Regierung unter Bundeskanzler Kreisky, die Einführung des Gratisschulbuches und der Schülerfreifahrt mit den Überschüssen des FLAF zu finanzieren. Dass diese Zweckwidmung nicht nur ungeteilte Zustimmung hervorrief, lässt sich an folgendem Zitat unweigerlich ablesen:

„Für die ÖVP hatte diese Entnahme aus dem Ausgleichsfonds die fatale Folge, daß sie für die nachfolgenden Sozialisten nicht nur Angriffspunkte für ständige Desavouierung wegen der Inkamerierung, sondern auch den Vorwand für die sogenannten ‚Sachleistungen‘ (Gratisschulbuch, Schülerfreifahrt usw.) lieferte.“<sup>5</sup>

Ein immer häufiger diskutierter Faktor ist dabei auch die Gestaltung eines stärker geschlechtergerechteren Steuer- und Transfersystems. Mit der seit 1. Jänner 2009 in der österreichischen Verfassung verankerten Strategie der geschlechtergerechten Budgetgestaltung (engl. Gender Budgeting) hat zudem die gleichstellungspolitische Relevanz finanzwirksamer Budgetentscheidungen mehr Aufmerksamkeit und Akzeptanz erhalten, wobei der Fokus jedoch größtenteils auf der Ausgabenseite liegt und die Einnahmenseite oftmals vernachlässigt wird.<sup>6</sup> Dabei ist zu beachten, dass die Gleichstellung eines von mehreren steuerpolitischen Zielen ist, welche häufig miteinander in Konkurrenz stehen. Von hoher Bedeutung ist hierbei die Aufgabe der Politik, als Sprachrohr der Gesellschaft mögliche Konflikte aufzuzeigen und Prioritäten zu setzen.

Schrattenstaller (2015) hat allgemeine Gleichstellungsziele im Steuerbereich definiert, die sich aus Menschenrechten und unterschiedlichen internationalen und nationalen Vereinbarungen zur Gleichstellung der Geschlechter ableiten lassen:

- Erhöhung der Frauenerwerbsbeteiligung,
- Verbesserung der Einkommenschancen von Frauen,
- Verbesserung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf für Männer und Frauen,
- gleichmäßigere Aufteilung der bezahlten und unbezahlten Arbeit auf die Geschlechter,
- Berücksichtigung bzw. Abmilderung der ungleichen Primärverteilung von Einkommen und Vermögen zwischen Frauen und Männern durch das Steuer- und Abgabensystem,
- gleicher Zugang zu spezifischen steuerlichen Maßnahmen und Instrumenten.

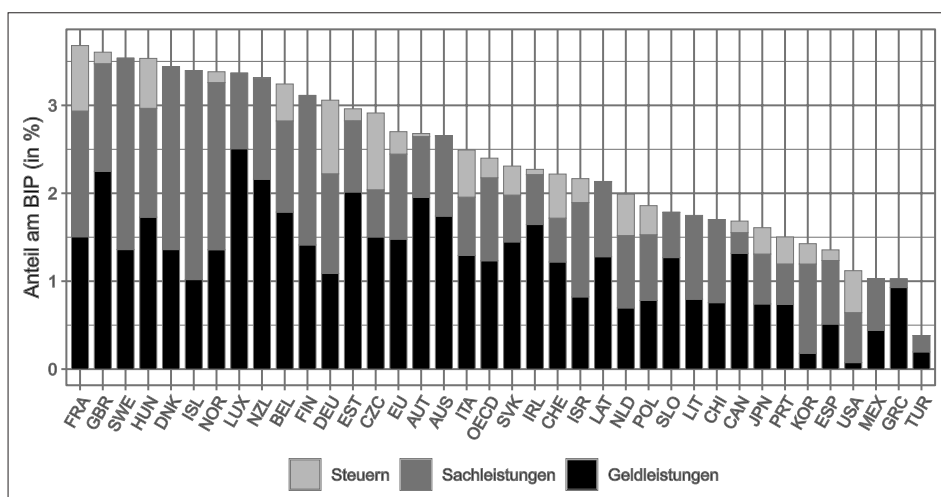
In Österreich besteht eine Vielzahl an unterschiedlichen familienpolitischen Leistungen, welche sich in ihrer Ausgestaltung und Anreizwirkung unterscheiden. Grundsätzlich wird zwischen direkten Familienleistungen, wie beispielsweise der Familienbeihilfe, dem Wochengeld, dem Karenzurlaubsgeld sowie dem Kinderbetreuungsgeld, und unterschiedlichen Sachleistungen, etwa in Form von Kinderbetreuungsplätzen, Freifahrten oder Schulbuchaktionen, unterschieden. Darüber hinaus gibt es noch den Bereich der steuerlichen Familienleistungen, welcher steuerliche Begünstigungen wie etwa den AlleinverdienerInnen- und AlleinerzieherInnenabsetzbetrag, den Unterhaltsabsetzbetrag, den Kinderabsetzbetrag oder den Mehrkindzuschlag umfasst. Zusätzlich bestand bis zum Jahr 2018 die Möglichkeit der Absetzbarkeit von Kinderbetreuungskosten als außergewöhnliche Belastung und der sog. Kinderfreibetrag. Absetzbeträge und Freibeträge unterscheiden sich dahingehend, dass erstere direkt die Steuerschuld einer Person senken, während bei Freibeträgen die Steuerbemessungsgrundlage reduziert wird und das Ausmaß somit vom jeweiligen Grenzsteuersatz abhängt. Der Kinderfreibetrag und die Absetzbarkeit von Kinderbetreuungskosten wurden im Zuge der Reform Familienbonus+ abgeschafft (siehe Kapitel 3).

In Abbildung 1 werden die öffentlichen Ausgaben für Familienleistungen in den Bereichen Geldleistungen, Sachleistungen und Steuern als Anteil am Bruttoinlandsprodukt (BIP) des jeweiligen Landes für das Jahr 2015 (oder das aktuellste verfügbare Jahr) dargestellt. Daher sind in der Abbildung etwaige Änderungen, welche durch die Einführung des Familienbonus+ entstehen, noch nicht berücksichtigt. Österreich befindet sich im internationalen Vergleich mit einem Anteil von 2,68% der gesamten Familienleistungen am BIP im Mittelfeld (EU: 2,7%; OECD: 2,4%). Ähnlich hohe Anteile weisen auch einige österreichische Nachbarstaaten wie etwa Deutschland, Tschechien, Italien, die Slowakei und die Schweiz auf. Ungarn stellt eine Ausnahme dar, da dessen Ausgaben (als Anteil am BIP) relativ hoch sind, wie etwa auch in den nordeuropäischen Ländern, Frankreich und Großbritannien. Dabei ist auffällig, dass der Anteil der Serviceleistungen (welche auch Kinderbetreuungsleistungen beinhalten) im Verhältnis zu den Geldleistungen in Ländern wie Österreich, Deutschland und Tschechien relativ gering ist, während in den nordeuropäischen Ländern ein vergleichsweise hoher Anteil auf Serviceleistungen entfällt. Steuerleistungen spielten in Österreich vor der Einführung des FB+ nur eine marginale Rolle, während diese Art der Familienförderung in anderen Ländern, wie etwa Deutschland, Tschechien und Frankreich, einen höheren Anteil der Familienförderungsmaßnahmen ausmacht.

Wie bereits erwähnt, werden die öffentlichen Familienleistungen in Österreich vorrangig durch monetäre Transfers und vergleichsweise wenig über Sachleistungen organisiert. Besonders gering fallen dabei die Aus-

gaben für frühkindliche Bildung und Betreuungsplätze aus, welche nur 0,5% des BIP ausmachen.<sup>7</sup> Diese Art der Familienförderung begünstigt, dass oftmals auf informelle Betreuungsformen zurückgegriffen wird und insbesondere Frauen einen Großteil der Betreuungs- und Pflegeaufgaben übernehmen. Im Gegensatz dazu weisen nordeuropäische Länder, wie etwa Schweden, Finnland oder Dänemark, besonders hohe Ausgaben für die frühkindliche Bildung bzw. Betreuung auf und messen somit Sachleistungen in Form von Kinderbetreuungsleistungen einen höheren Stellenwert zu. In weiterer Folge weisen diese Länder auch besonders hohe Anteile an vollzeitbeschäftigten Frauen auf, während in Ländern wie etwa Österreich und Deutschland ein großer Teil der Frauen teilzeitbeschäftigt ist.<sup>8</sup>

**Abbildung 1: Anteil der öffentlichen Ausgaben für Familienförderung am BIP, 2015**



Die Abbildung zeigt die öffentlichen Ausgaben für Familienleistungen in den Bereichen Geldleistungen, Sachleistungen und Steuern als Anteil am Bruttoinlandsprodukt (BIP) für die Mitgliedsländer der OECD um das Jahr 2015. In Österreich werden (vor Einführung des FB+) insgesamt 2,7% des Bruttoinlandsproduktes (BIP) für Familienförderung ausgegeben, wobei knapp unter 2% des BIP auf Geldleistungen, 0,7% des BIP auf Sachleistungen und 0,03% des BIP auf Steuerleistungen im Bereich der öffentlichen Familienförderung entfallen.

Quelle: eigene Berechnung, EU-SILC (2015).

Wie eingangs erwähnt, gilt ein neutrales Steuer- und Transfersystem, welches keine unbeabsichtigten Auswirkungen auf die Entscheidungen der besteuerten Personen hat, als wünschenswert – mit der Ausnahme von dezidiert gewollten und gut begründeten Anreizwirkungen. Im Bereich der Familienpolitik gilt ein Steuer- und Transfersystem als „neutral“, wenn



eine veränderte Verteilung der Erwerbsarbeit zwischen zwei Elternteilen in Familienhaushalten die Steuerschuld und das verfügbare Einkommen (unter der Annahme von gleichen Stundenlöhnen) nicht verändert und somit theoretisch gleiche Anreize für beide Elternteile bestehen, einer Erwerbsarbeit nachzugehen.<sup>9</sup> Diese Form der Steuergestaltung würde einem familienbasierten Design entsprechen, wie es in einigen europäischen Ländern wie etwa Frankreich, Deutschland oder Polen besteht. Im Rahmen solcher Steuersysteme wird das gemeinsame Einkommen von Paaren als Steuerbemessungsgrundlage herangezogen und mit einem Splittingtarif versteuert, welcher auf Basis beider Einkommen ermittelt wird.<sup>10</sup> Dadurch wird jedoch das Einkommen des/der Geringerverdienenden mit demselben durchschnittlichen Steuersatz versteuert wie jenes des/der Besserverdienenden (das sog. „Ehegattensplitting“).<sup>11</sup>

Diesem Ansatz liegt die Annahme zugrunde, dass das Einkommen gleichermaßen an alle Personen im Haushalt verteilt wird und es daher keine Rolle spielt, wer im Haushalt das Einkommen bezieht, solange das Haushaltseinkommen gleich hoch bleibt. Statistische Informationen darüber, wie das Haushaltseinkommen zwischen den unterschiedlichen Haushaltsmitgliedern aufgeteilt wird (die sog. Intrahaushaltsverteilung) sind nur spärlich vorhanden, jedoch essenziell für die Analysen von bestimmten Politikmaßnahmen. Eine ausgeprägte Ungleichverteilung des Einkommens im Haushalt kann zu ungewünschten Folgen und Anreizeffekten führen.<sup>12</sup>

Da insbesondere in Familienhaushalten mitunter hohe Einkommensdifferenzen zwischen den Eltern bestehen, bedarf es einer Prüfung von Politikmaßnahmen in Hinblick auf die eingangs angeführten Ziele im Bereich der Geschlechtergerechtigkeit.<sup>13</sup> Zunächst weisen Frauen oftmals nicht nur ein niedrigeres Ausmaß an Erwerbsarbeit (und ein höheres Maß an *Care*-Arbeit) auf als Männer, sondern beziehen in vielen Fällen auch einen geringeren Stundenlohn (der sog. *Gender pay gap*).<sup>14</sup> Da im Rahmen eines familienbasierten, progressiven Steuersystems das Einkommen jener Person mit einem geringeren Stundenlohn höher besteuert wird (oftmals die Frau) als bei einer Individualbesteuerung, werden so die Arbeitsanreize für diese Person (tendenziell) gesenkt.

Darüber hinaus „funktioniert“ ein familienbasiertes Steuersystem nur, solange eine Familie (als Wirtschaftsgemeinschaft) im traditionellen Sinne bestehen bleibt.<sup>15</sup> Bei einer Scheidung kann jedoch eine zu lange Abstinenz oder ein geringes Ausmaß an Erwerbstätigkeit zu Problemen beim Wiedereinstieg in den Arbeitsmarkt und zu einem stark verringerten Lebensseinkommen führen, was wiederum die Pensionsleistungen drastisch schmälert.<sup>16</sup> Zusätzlich können große Unterschiede in der Kontrolle von Ressourcen, wie Einkommen und Vermögen, und die geringe Wertschätzung von *Care*-Arbeit zu Machtungleichverhältnissen bei Entscheidungsfindungsprozessen innerhalb der Haushalte führen.<sup>17</sup>

In Österreich besteht eine Individualbesteuerung, welche grundsätzlich eine gleichere Verteilung des Erwerbseinkommens im Haushalt begünstigt. Dies garantiert jedoch noch kein gleichstellungsgerechtes Steuersystem, da dennoch einige haushalts- bzw. familienbezogene Elemente bestehen, welche etwa zwischen den Partnern verschoben werden können (wie etwa der AlleinverdienerInnenabsetzbetrag). Dabei wird bei einem Eintritt der/des Partnerin/Partners in den Arbeitsmarkt der Einkommensgewinn für den Haushalt zunächst geschmälert, da etwaige Steuerbegünstigungen wegfallen.<sup>18</sup> Manche steuerlichen Begünstigungen für Familien beinhalten jedoch auch Elemente, die Anreize dafür schaffen sollen, dass beide Elternteile einer Erwerbsarbeit nachgehen, wie etwa der nun abgeschaffte Kinderfreibetrag und die Absetzbarkeit von Kinderbetreuungskosten (siehe Kapitel 3.1). Grundsätzlich können steuerliche Begünstigungen Arbeitsanreize für bestimmte Personengruppen beeinflussen. Die Entscheidung, einer Erwerbsarbeit nachzugehen (*extensive margin*), bzw. deren Ausmaß (*intensive margin*) hängt jedoch nicht nur von den Anreizen des Steuer- und Transfersystems ab, sondern etwa auch vom Alter der Kinder und den Kosten, der Qualität und der Verfügbarkeit von Kinderbetreuungsplätzen.<sup>19</sup>

### 3. Ausgestaltung und Modellierung des FamilienbonusPlus

Im folgenden Abschnitt werden die Ausgestaltung des Familienbonus+ und jene Maßnahmen, welche für den Zweck der Gegenfinanzierung abgeschafft wurden, vorgestellt und ausgewählte Diskussionspunkte der politischen Debatten zu diesem Thema aufgezeigt. In einem weiteren Schritt folgen Ausführungen darüber, wie die Auswirkungen des FB+ im Rahmen eines Mikrosimulationsmodelles modelliert und analysiert werden und welche Datengrundlage dafür herangezogen wird.

#### 3.1 Die Reform

Der Familienbonus+ kann erstmalig für das Jahr 2019 geltend gemacht werden und umfasst die Einführung eines Absetzbetrages in der Höhe von bis zu maximal 1.500 € pro Jahr für Kinder unter 18 Jahren und bis zu 500 € pro Jahr für Kinder über 18 Jahren (und max. 24 Jahren), für die ein Anspruch auf Familienbeihilfe besteht. Steuerliche Absetzbeträge werden von der Einkommensteuerschuld einer Person direkt abgezogen und führen so zu einer finanziellen Entlastung des/der SteuerzahlerIn in der Höhe des Absetzbetrages, wenn diese über ein entsprechend hohes Einkommen verfügt. Im Gegensatz zu steuerlichen Freibeträgen, welche das zu versteuernde Einkommen (bzw. die Steuerbemessungsgrundlage) ver-



mindern, ist der tatsächlich realisierte Entlastungsbetrag somit unabhängig vom anzuwendenden Grenzsteuersatz. Da im Rahmen des FB+ jedoch keine Negativsteuer vorgesehen ist, wirkt sich dieser dennoch in unterschiedlichem Ausmaß auf die konkrete finanzielle Situation der Familien aus, da die realisierte Steuerentlastung von der Höhe des Einkommens der Eltern abhängt.

Zusätzlich zu diesem Absetzbetrag erfolgt eine Steuererstattung („Kinder mehrbetrag“) von bis zu 250 € pro Kind für AlleinverdienerInnen und AlleinerzieherInnen, deren Tarifsteuer vor Berücksichtigung aller Absetzbeträge weniger als 250 € beträgt und welche keine ganzjährigen Sozialleistungen wie etwa Arbeitslosengeld, Notstandshilfe oder Mindestsicherung beziehen. Dies betrifft auch jene Personen, die eine ergänzende Mindestsicherungsleistung beziehen und so etwa ein zu niedriges Einkommen aufstocken. Die Höhe des Kinder mehrbetrages resultiert aus der Differenz zwischen der Einkommensteuerschuld einer Person gemäß EStG § 33 (1) (vor Abzug aller Absetzbeträge) und 250 €.

**Tabelle 1: Familienbonus+ für Kinder unter 18 Jahren**

Brutto in € (Monat)	Brutto in € (Jahr)	Steuer in € (Jahr)	1 Kind in €	2 Kinder in €	3 Kinder in €
3.000	42.000	5.561	1.500	3.000	4.500
2.215	31.010	2.783	1.500	3.000	3.000
1.708	23.912	1.237	1.500	1.500	1.500
1.500	21.000	739	1.022	1.022	1.022
1.200	16.800	86	258	258	258
<1.100	15.400	76	0	0	0
<b>Kinder mehrbetrag</b>			250	500	750

Die Tabelle zeigt die Höhe des FB+, die Erwerbstätige in Abhängigkeit ihres Einkommens und der Anzahl der Kinder laut dem Brutto-Netto-Rechner des BMF geltend machen können. Wenn eine Person 1.708 € pro Monat bzw. 23.912 € pro Jahr Brutto verdient, weist diese in etwa eine Steuerschuld von 1.237 € pro Jahr auf. Laut Brutto-Netto-Rechner des BMF würde diese Person voll von dem Absetzbetrag des FB+ in der Höhe von 1.500 € profitieren, wenn diese ein Kind (unter 18 Jahren) hat. Die Differenz zwischen dem Bruttoeinkommen ohne FB+ und jenem mit FB+ (berechnet mittels BMF-Rechner) ergibt jedoch kein „zusätzliches Nettoeinkommen“<sup>20</sup> von 1.500 €. Wenn diese Person mehr als ein Kind (unter 18 Jahren) hat kann sie, aufgrund der geringen Steuerschuld, dennoch nicht mehr profitieren.

Quellen: BMF (2018), BMF (2019).<sup>21</sup>

Zeitgleich wurden der Kinderfreibetrag und die steuerliche Absetzbarkeit von Kinderbetreuungskosten (bis zum 10. Lebensjahr) abgeschafft. Der Kinderfreibetrag betrug max. 440 € pro Kind und Jahr bei Inanspruchnahme eines Elternteiles und max. 300 € pro Kind, Elternteil und Jahr bei Inanspruchnahme beider Elternteile. Dieses Steuerdesign bot Anreize, dass

beide Elternteile einer Erwerbsarbeit nachgehen, da dadurch der maximale Freibetrag von 440 € auf 600 € erhöht werden konnte. Kinderbetreuungskosten konnten darüber hinaus als außergewöhnliche Belastungen bis zu einer Höhe von 2.300 € pro Kind und Jahr abgesetzt werden, wenn diese in einer institutionellen Einrichtung oder durch pädagogisch qualifizierte Personen betreut wurden.

Darüber hinaus wird für Kinder, die ihren ständigen Aufenthalt in sonstigen Staaten der EU, des EWR oder der Schweiz haben, eine Indexierung des FB+ und des Kindermehrbetrages an das Preisniveau des jeweiligen Landes vorgenommen. Für jene, die in Drittländern wohnen, besteht kein Anspruch auf den Familienbonus+ oder den Kindermehrbetrag.<sup>22</sup>

### 3.2 Politische Debatten

Die mediale Präsentation des Familienbonus+ im Jahr 2018 wurde von politischen, aber auch von feministischen und ökonomischen Akteuren kontrovers kommentiert. Während die damalige Bundesregierung (ÖVP-FPÖ) die vermeintlichen Vorteile der neuen Familienförderungsmaßnahme hervorhob, gab es von unterschiedlichen Seiten teilweise auch starke Kritik an der vorgeschlagenen Gesetzesänderung. Insbesondere die angekündigten Auswirkungen des FB+ in Bezug auf die Anreizwirkungen für Eltern und die Gleichbehandlung aller Kinder sind bis heute Gegenstand der politischen Diskussion.

Ein Beispiel dafür, wie der Familienbonus+ seitens PolitikerInnen der ÖVP und FPÖ häufig dargestellt wurde, bietet ein Auszug der Rede von Sabine Binder (FPÖ-Abgeordnete des oberösterreichischen Landtags) bei der 32. oberösterreichischen Landtagssitzung im Dezember 2018:

„[...] Aufgabe einer modernen Familienpolitik ist es, bestmögliche Rahmenbedingungen zu schaffen. Nur so kann Familienleben ermöglicht und gefördert werden. Dazu gehören Steuererleichterungen, wie zum Beispiel der Familienbonus Plus, der ab 1. Jänner 2019 in Kraft tritt. [...] Von der Einführung dieses Bonus profitieren Familien mit mittleren und unteren Einkommen. Ab einem monatlichen Bruttoeinkommen von ca. 1.700 Euro kann eine Familie mit Kind bereits den vollen Bonus ausschöpfen. In Oberösterreich werden davon in etwa 255.000 Familien profitieren. Der Familienbonus Plus ist die größte steuerliche Entlastung für Kinder in der Geschichte.“<sup>23</sup>

Mehrere Punkte dieser Stellungnahme, welche von festgehaltenen Zielsetzungen des Familienbonus+ im Ministerialentwurf<sup>24</sup> abgeleitet sind, stehen bis heute in der Kritik. Besonders die Tatsache, dass Familien aus unteren Einkommensschichten davon profitieren, wurde kontroversiell diskutiert, da sich das Ergebnis je nach Wahl der Grundgesamtheit unterscheidet. Berücksichtigt man nur jene Familien, die mit zumindest 1 € pro Jahr vom FB+ profitieren, zeigt sich, dass die unteren und mittleren Ein-

kommensdezile am meisten profitieren.<sup>25</sup> Bei diesem Ansatz werden jedoch alle Haushalte, die aufgrund eines zu geringen Einkommens nicht profitieren können, ausgeschlossen. Wenn man jedoch alle Haushalte, die Familienbeihilfe beziehen und somit potenziell anspruchsberechtigt wären, als Grundgesamtheit heranzieht, zeigt sich, dass insbesondere die mittleren bis hohen Einkommensgruppen von der Einführung des FB+ profitieren.<sup>26</sup> Darüber hinaus kann, wie auch schon zuvor beim Brutto-Netto-Rechner des BMF angemerkt und später gezeigt wird, kein Elternteil das Jahresnettoeinkommen um die vollen 1.500 € erhöhen, auch nicht ab einem Bruttoeinkommen von 1.700 € monatlich. Hierbei wurde die Reduzierung des Einkommens durch die vorgenommenen Gegenfinanzierungsmaßnahmen nicht berücksichtigt.

Zusätzlich wurde bei der Diskussion um den FB+ oft kritisiert, dass nicht jedes Kind im gleichem Ausmaß profitieren kann. Die SPÖ stellt in ihrem Gegenentwurf des Familienbonus Neu<sup>27</sup> vor allem die Tatsache in den Mittelpunkt, dass Kinder, deren Eltern nicht über der Steuerfreigrenze verdienen (und keinen Mehrkindzuschlag geltend machen können), gar nichts von der Gesetzesänderung haben, was immerhin 150.000 Kinder betrifft.

In einer Broschüre des ÖVP-Klubs heißt es hingegen dazu:

„Erwerbstätige Eltern leisten einen mehrfachen Beitrag für unsere Gesellschaft. [...] Gleichzeitig sichern sie durch die Kindererziehung die Zukunft des Landes und unterstützen wesentlich die Finanzierung des Gemeinwesens und unseres Sozialsystems. Mit dem Familienbonus Plus wollen wir deswegen gerade sie entlasten und ihnen die Anerkennung geben, die sie verdienen. Wer arbeitet, soll wieder mehr zum Leben haben.“<sup>28</sup>

Demnach sollen insbesondere leistungsstarke Familien, im Sinne einer aktiven Erwerbsarbeit beider Eltern, vom Familienbonus+ profitieren. Die implizite Annahme dabei ist, dass der Nutzen der Familien aus der Steuererleichterung durch gesteigertes Nettoeinkommen maximiert werden soll (je mehr gearbeitet wird, desto mehr ist absetzbar) und zudem höher als der Substitutionseffekt durch Freizeit ist (da sich der relative Preis von Freizeit ändert). A priori sind die Effekte auf das Arbeitsangebot allerdings nicht eindeutig. Somit ist die Effizienz dieser Maßnahme zur Zielerreichung der Ausweitung der Arbeitszeit fragwürdig. Dennoch werden im Rahmen des nationalen Reformprogramms des Bundeskanzleramtes und des Ministerialentwurfs des BMF zum FB+ die Arbeitsanreizeffekte (vor allem für Frauen) als eindeutig positiv beschrieben:

„Positive Effekte für die Arbeitsmarktpartizipation von Frauen können auch von der im Regierungsprogramm angekündigten Tarifreform erwartet werden. [...] Durch die Einführung des Familienbonus Plus werden zusätzliche Beschäftigungsanreize gesetzt, indem die jährliche Steuerlast pro Kind um bis zu 1.500 Euro gesenkt wird. [...] Durch die Möglichkeit der Aufteilung auf

beide Eltern können insbesondere auch die Einkommen erwerbstätiger Mütter steuerlich entlastet bzw. ggf. auch steuerfrei gestellt werden.“<sup>29</sup>

„[...] Die das Gleichstellungsziel unterstützende Absetzbarkeit der Kinderbetreuungskosten und der beim Kinderfreibetrag vorgesehene Splittingvorteil fallen künftig weg. Demgegenüber steht der Familienbonus unabhängig davon voll zu, ob beide Elternteile erwerbstätig sind. Gleichzeitig verschiebt sich die Grenze für den Steuerfreibetrag pro Kind um 3.000 Euro nach oben, wenn die Eltern den Familienbonus aufteilen. Dadurch können, vor allem für Frauen, Anreize gesetzt werden, das Einkommen zu erhöhen und damit eine bessere ökonomische Absicherung zu erhalten.“<sup>30</sup>

Bei der Maßnahme FB+ handelt es sich um eine familienbasierte Steuerleistung. Das bedeutet, dass die Höhe des Absetzbetrages unabhängig davon ist, wer die Steuererleichterung nutzt bzw. ob diese von einem oder zwei Elternteilen in Anspruch genommen wird (im Gegensatz zum abgeschafften Kinderfreibetrag). Dies kann in Paarhaushalten zu verringerten Arbeitsanreizen für jene Person im Haushalt führen, die weniger verdient (oftmals die Frau), und zu erhöhten Anreizen für die Besser- bzw. AlleinverdienerInnen (oftmals der Mann).<sup>31</sup> Theoretisch sind durch den FB+ positive Arbeitsanreize für alleinerziehende Personen denkbar. Insbesondere für diese Personengruppe (und jene der vollzeitbeschäftigten Paare) ist jedoch oftmals die Verfügbarkeit von Kinderbetreuungseinrichtungen ausschlaggebend bei der Entscheidung, einer Erwerbsarbeit nachzugehen oder diese auszuweiten.<sup>32</sup> Laut der internationalen Literatur in diesem Bereich sind Arbeitsangebotsänderungen durch steuerliche Begünstigen generell nur sehr marginal ausgeprägt, da andere Faktoren (wie etwa das Alter der Kinder und die Verfügbarkeit von Kinderbetreuungsplätzen) eine wichtigere Rolle bei der Entscheidungsfindung spielen.<sup>33</sup> Tendenziell ist zu beobachten, dass je höher das Einkommen einer Person oder eines Haushaltes ist, desto kleiner die Wirkung von Steuerbegünstigungen ausfällt.<sup>34</sup> Aus diesem Grund wäre ein Fokus der steuerlichen Begünstigungen auf GeringverdienerInnen und der Ausbau von qualitativ hochwertigen Kinderbetreuungseinrichtungen sinnvoll(er), wenn wirksame Arbeitsanreize im Vordergrund stehen sollen.

### 3.3 Mikrosimulation

Um die Auswirkungen des Familienbonus+ besser abschätzen zu können, wurde mithilfe des Mikrosimulationsmodells EUROMOD eine Ex-ante-Evaluierung dieser Maßnahme durchgeführt. Dieses Modell basiert auf dem Datensatz EU-SILC (European Union Statistics on Income and Living Conditions) und ermöglicht die Berechnung des verfügbaren Einkommens von Haushalten und Individuen unter der Berücksichtigung des jeweiligen Steuer- und Transfersystems. Die methodische Anpassung bestehender Regelungen ermöglicht im Rahmen dieses Modells die Ab-

schätzung direkter Auswirkungen einer Reform auf das Einkommen der privaten Haushalte und die Kosten bzw. Einsparungen des öffentlichen Budgets. Für diese Arbeit wurde der EU-SILC-Datensatz des Jahres 2015 verwendet und mithilfe verschiedener Maßzahlen, wie etwa den durchschnittlichen Wachstumsraten von Einkommen und sozialen Transfers, für das Jahr 2017 angepasst. Darüber hinaus wurden die steuerlichen Regelungen des Jahres 2017 angewandt, um Politikänderungen in den letzten Jahren zu berücksichtigen.

Für die Simulation des Familienbonus+ wurden darüber hinaus die steuerlichen Familienleistungen für Österreich entsprechend angepasst. Zunächst wurden der Kinderfreibetrag und die Absetzbarkeit von Kinderbetreuungskosten abgeschafft. Da jedoch Letztere im Rahmen des Standard-Mikrosimulationsmodells nicht berücksichtigt wird, wurde diese mithilfe des EU-SILC-Kinderfragebogens 2015, welcher u. a. Informationen über die Inanspruchnahme und die Kosten von Kinderbetreuung enthält, ergänzt. Da die Informationen über die Kinderbetreuungskosten nur auf Haushaltsebene zur Verfügung stehen, wurde der Freibetrag dem Elternteil mit dem höchsten Einkommen zugerechnet, da dieser (aufgrund des höheren Grenzsteuersatzes) am meisten von der Steuerbegünstigung profitiert.

Zusätzlich wurden der Kindermehrbetrag und der Absetzbetrag Familienbonus+ implementiert. Für die Aufteilung des Absetzbetrags innerhalb des Haushalts wurde die Annahme getroffen, dass diese immer optimal erfolgt und 50:50 aufgeteilt wird, wenn beide Elternteile die Hälfte der gesamten Steuererleichterung nutzen können (siehe Tabelle 2).

**Tabelle 2: Angenommene Regeln der optimalen Aufteilung des FB+ in Haushalten mit zwei Elternteilen**

Verhältnis: Individuelle Steuerschuld - FB+		
Elternteil 1	Elternteil 2	Optimale Aufteilung
>0% und <100%	0%	100:0
>0% und <50%	>0% und <50%	
≥50%	>50%	50:50
≥100%	>0% und <50%	100:0
≥50% und <100%	<50%	50:50*

\*Nur wenn Einkommensteuerschuld Elternteil 1 – Einkommensteuerschuld Elternteil 2 ≤ 50%, ansonsten 100:0.

Die Tabelle zeigt die optimale Aufteilung des FB+ zwischen Eltern nach Abhängigkeit ihrer individuellen Einkommenshöhe. Wenn das Verhältnis zwischen der individuellen Steuerschuld und dem FB+ von Elternteil 1 zwischen 0% und 100% liegt und dieses Verhältnis bei Elternteil 2 0% beträgt, wird Elternteil 1 100% des FB+ beziehen. Wenn das Verhältnis zwischen Steuerschuld und FB+ jedoch bei beiden Elternteilen über 50% liegt wird der Betrag zwischen beiden Elternteilen 50:50 geteilt.

Quelle: Fink & Rocha-Akis (2018).

Da keine Informationen über den dauerhaften Wohnort des Kindes im Datensatz enthalten sind, konnte die Indexierung des Familienbonus+ nicht simuliert werden.

Als alternative Ausgestaltungsmöglichkeit des FB+ wird der medial diskutierte „Familienbonus+ Neu“ der SPÖ (im Folgenden als FB++ abgekürzt) evaluiert. Der Ausschöpfungsgrad pro Kind soll durch die Negativsteuerwirksamkeit des FB+ gesteigert werden. Die Gegenfinanzierungsmaßnahmen werden beibehalten und der FB++ gleichermaßen zwischen den Eltern aufgeteilt. In der öffentlichen Diskussion wurde dabei das Argument „Alle Kinder sind gleich viel wert“ in den Vordergrund gestellt, da schon im Entwurf des FB+ feststand, dass Kinder, deren Eltern zu wenig verdienen (keine Steuern zahlen), nicht vom FB+ entlastet werden.

#### **4. Auswirkungen des Familienbonus+**

Die Einführung des Familienbonus+ und des Kindermehrbetrags führen zu Kosten von ca. 1,8 Mrd. € pro Jahr, wobei 1,7 Mrd. € durch den neuen Absetzbetrag und 47 Mio. € durch den Kindermehrbetrag für AlleinerzieherInnen und AlleinverdienerInnen entstehen. Durch die Abschaffung des Kinderfreibetrags und die Absetzbarkeit von Kinderbetreuungskosten werden jährlich ca. 407 Mio. € eingespart, wobei rund 265 Mio. € auf den Kinderfreibetrag und 142 Mio. € auf die Absetzbarkeit der Kinderbetreuungskosten entfallen. Dies führt zu Gesamtkosten von ca. 1,4 Mrd. € pro Jahr.

Durch die Reform sind in etwa eine Million Haushalte bzw. 27% aller österreichischen Haushalte betroffen. Ihr verfügbares Haushaltseinkommen steigt durch die Reform durchschnittlich um 96 € pro Monat. Um jedoch abschätzen zu können, welche Haushalte besonders von diesen Steuererleichterungen profitieren, wurde die Ausschöpfung des FB+ nach Erwerbsstruktur, Geschlecht, Alter, Bildung und Gemeindegröße genauer analysiert.

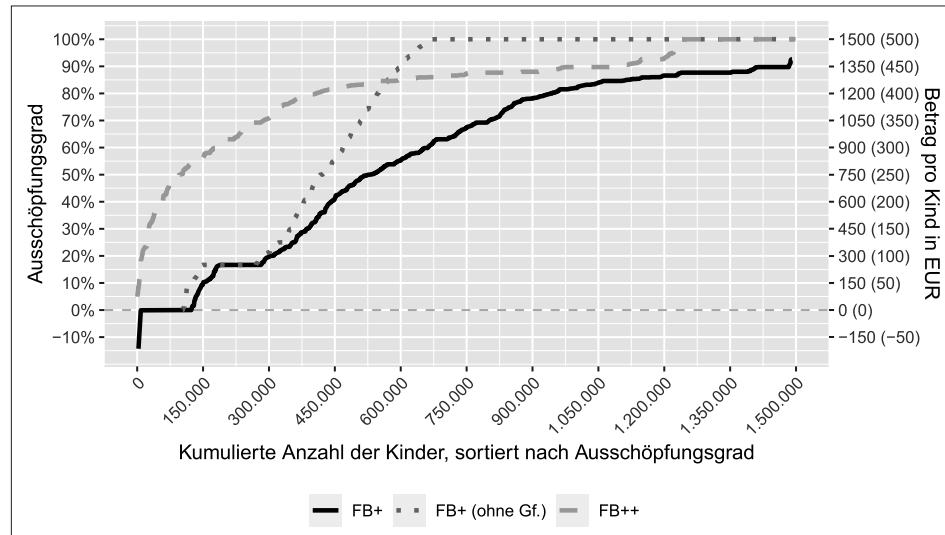
##### **4.1 Ausschöpfung pro Kind**

In Abbildung 2 wird die Verteilungsfunktion des Ausschöpfungsgrades pro Kind dargestellt. Die Ausschöpfung wird dabei durch die Relation der effektiven Änderung der Nettoeinkommen im Haushalt zu dem von der Anzahl und dem Alter der Kinder abhängigen maximalen Familienbonus+ berechnet. Für Familien mit mehreren Kindern wird durch diesen Berechnungsweg jedem Kind im Haushalt der gleiche Ausschöpfungsgrad zugewiesen.

Die Kinder der anspruchsberechtigten Haushalte (27% aller Haushalte) sind hier auf der Abszisse kumuliert dargestellt, in Abhängigkeit zum Ausschöpfungsgrad (in Prozent und Euro), der pro Kind tatsächlich geleistet wird (auf den Ordinaten). Ein Lesebeispiel: Rund die Hälfte der Kinder



**Abbildung 2: Ausschöpfung pro Kind bei den Maßnahmen FB+ und FB++**



Die Abbildung zeigt die Verteilung des Ausschöpfungsgrades der Maßnahmen FB+ und FB++. Knapp unter 150.000 Kinder profitieren nicht vom FB+, bei insgesamt 300.000 Kindern beträgt der Ausschöpfungsgrad 20% oder weniger. Bei der Version FB++ erreicht der Ausschöpfungsgrad nach 300.000 Kindern mit geringerer Ausschöpfung hingegen schon 70%. Der Vergleich des FB+ mit einer Version ohne Gegenfinanzierung zeigt, dass hier mehr als die Hälfte der Kinder (ca. 800.000) tatsächlich im vollen Umfang von dem neuen Absetzbetrag profitieren würden.

Quelle: eigene Berechnung, EU-SILC (2015).

(knapp unter 750.000) erhält „weniger“ als 65% des vollen Absetzbetrags (975 € bzw. 325 € wenn über 18 Jahre). Die schwarze Linie stellt den Ausschöpfungsgrad des FB+ dar, die strichlierte Linie eine alternative Steuervariante des FB+ (Familienbonus Neu) und die gepunktete Linie den FB+ ohne Abschaffung der Gegenfinanzierungsmaßnahmen (Kinderfreibetrag und Absetzbarkeit der Kinderbetreuungskosten als außergewöhnliche Belastungen).

Der Umstand, dass fast keinem Kind der Familienbonus+ voll zusteht, steht im potenziellen Widerspruch zu dem öffentlich diskutierten Argument: „Der Familienbonus+ bringt 1.500 Euro pro Jahr pro Kind“. Diese Aussage suggeriert, dass zumindest für einige Kinder das verfügbare Haushaltseinkommen durch den Familienbonus+ um 1.500 € erhöht wird (solange die Eltern genug verdienen). Genauer verweist das Bundesministerium für Finanzen darauf, dass der FB+ für ein Kind ab einem Bruttomonatseinkommen von 1.700 € vollständig ausgenutzt wird. Wie in der Grafik durch die schwarze Linie ersichtlich wird, ist dies nicht der Fall. Neben knapp 150.000 Kindern, die gar nicht vom Familienbonus+ profitieren

(linker Rand der Grafik), sind es weitere 935.000 (54%), die weniger als 80% des Bonus erhalten. Die Ausschöpfungsquote bleibt für fast alle Kinder unter 90%.

Warum ist dies so? Entgegen dem Argument, dass besonders leistungsstarke Familien den FB+ ganz ausschöpfen können, scheint es der Fall zu sein, dass einige Familien in Relation zur Anzahl der Kinder „zu wenig“ verdienen, um den vollen Absetzbetrag pro Kind ausnutzen zu können. Andererseits fällt durch die gleichzeitige Abschaffung des Kinderfreibetrags und der Absetzbarkeit von Kinderbetreuungskosten (die sog. „Gegenfinanzierung“) ein Teil des verfügbaren Einkommens jener Personen mit einer positiven Steuerleistung weg. Daher verfügt keine Person durch die Einführung des FB+ über ein 1.500 € höheres Einkommen. Die schwarz-gepunktete Linie zeigt zusätzlich ein alternatives Szenario, ohne Entfall der Freibeträge. Die Entlastung von Familien würde im Gegensatz zum FB+ deutlich steigen, mehr als die Hälfte aller Kinder könnte den FB+ voll ausschöpfen.

In der alternativen Erweiterung „Familienbonus Neu“ (FB++), in der Grafik als strichlierte Linie erkennbar, profitieren vor allem jene Kinder deutlich mehr, deren Eltern ein geringes Einkommen aufweisen. Im rechten oberen Rand ist die Anzahl erkennbar, die durch die Negativsteuer den vollen Betrag des FB+ ausschöpfen können. Rund 300.000 Kinder sind davon betroffen. Da im Gegenzug der Kinderfreibetrag und die Absetzbarkeit der Kinderbetreuungskosten abgeschafft wurde, profitieren dennoch nicht alle Familien im vollen Ausmaß von dieser Maßnahme. Insbesondere der Kinderfreibetrag spielt eine bedeutende Rolle, da ohne Wegfall dieses Freibetrags 78% der Kinder den vollen FB++ von 1.500 € ausschöpfen könnten. Die Differenz zwischen der schwarzen und der strichlierten Ausschöpfungskurve beschreibt demnach die Masse an Familien, die ein zu geringes Einkommen aufweisen, um den Familienbonus+ voll auszunutzen. Im politischen Diskurs wird dies jedoch nicht klar kommuniziert und steht somit im Widerspruch zu den suggerierten Zielerreichungen.

Jene Familien die vom Familienbonus+ am meisten profitieren können, gehören insbesondere den mittleren (bis hohen) Einkommensgruppen an, nicht aber speziell den niedrigen Einkommensschichten (siehe Kapitel 3.2.). Diese Einkommen sind zu gering um maßgebliche steuerliche Effekte zu erzielen. Lediglich die Einführung des Kindermehrbetrages für Alleinverdienende und Alleinerziehende wirkt sich positiv auf das verfügbare Einkommen geringverdienender Personen aus.

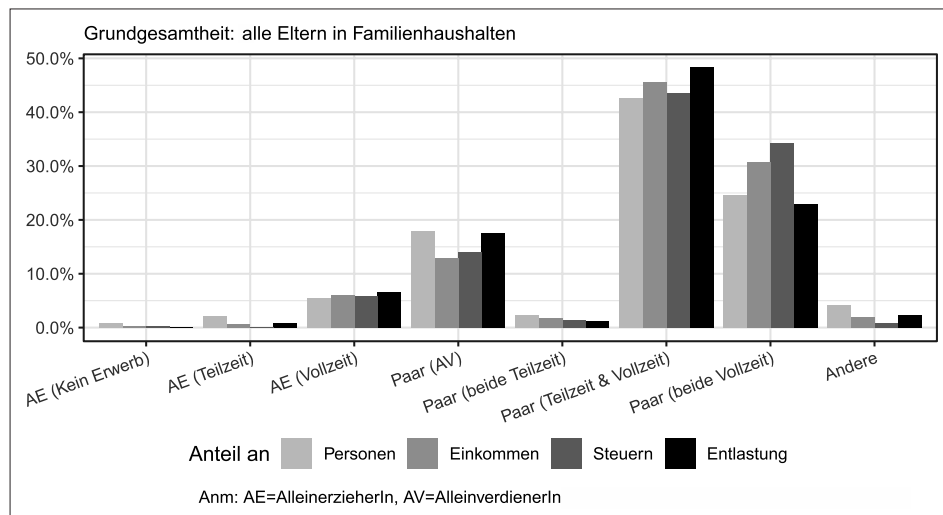
## **4.2 Anteil der Entlastung nach Erwerbsstruktur**

In Abbildung 3 wird der Anteil der Entlastung durch den FB+ nach der Haushalts- bzw. Erwerbsstruktur einer Familie aufgezeigt. Hierbei wurden

nur Eltern in Haushalten mit Kindern berücksichtigt, welche Anspruch auf Familienbeihilfe aufweisen (im Folgenden als Familienhaushalte bezeichnet). Die Grafik zeigt, welchen Anteil die unterschiedlichen Haushaltstypen in Bezug auf die Anzahl der Personen, das Einkommen, die Steuerleistung und die Entlastung durch den FB+ ausmachen, wobei die Grundgesamtheit aus allen Eltern in Familienhaushalten besteht. Unterschieden wird zwischen Alleinerziehenden, welche keiner Erwerbsarbeit nachgehen, teilzeitbeschäftigt sind oder Vollzeit arbeiten, und Paarhaushalten, in welchen beide Personen Teilzeit arbeiten, ein Elternteil Teilzeit und der/die Partner/in vollzeitbeschäftigt ist, und jenen Haushalten, in denen beide Elternteile Vollzeit arbeiten. Darüber hinaus wird die Kategorie „andere“ angeführt, welche alle Haushaltstypen umfasst, die diesen Kategorien nicht entsprechen.

Es zeigt sich zunächst, dass Haushalte, in denen ein Elternteil Vollzeit (zumeist der Mann) und ein Elternteil Teilzeit oder gar nicht arbeitet (zumeist die Frau), überproportional im Verhältnis zu ihrer Steuerleistung von den Begünstigungen durch den FB+ profitieren, während Haushalte, in denen beide Elternteile Vollzeit arbeiten nur verhältnismäßig wenig entlastet werden. Dafür gibt es mehrere Gründe: Einerseits leben in Haushalten mit vollzeibesetzten Eltern eher ältere Kinder, welchen ein geringerer Absetzbetrag (von max. 500 €) zusteht. Andererseits konnten diesbezügliche Haushalte vor der Reform besonders von der Absetzbarkeit der Kinderbetreuungskosten und dem Kinderfreibetrag profitieren. Die unterproportionale Entlastung von vollzeitbeschäftigten Eltern widerspricht dem im Ministerialentwurf angegebenen Ziel, insbesondere „leistungsstarke“ Familien entlasten und Arbeitsanreize für Frauen setzen zu wollen.<sup>35</sup> Die überproportionale Förderung von Haushalten mit Vollzeit-Teilzeit-Aufteilung bzw. von AlleinverdienerInnen lässt aufgrund der Verschiebbarkeit der Steuerbegünstigungen (d. h. es spielt keine Rolle, wer im Haushalt den FB+ bezieht) weder eine Erhöhung der Frauenerwerbsbeteiligung (*extensive margin*) noch eine Arbeitszeiterhöhung von Frauen in Paarhaushalten (*intensive margin*) vermuten und widerspricht somit dem allgemeinen Gleichstellungsziel (und dem angeführten Ziel im Ministerialentwurf) die Frauenerwerbsbeteiligung in Österreich zu erhöhen. Einzig für die Gruppe der erwerbstätigen AlleinerzieherInnen wären positive Anzeigeneffekte denkbar, wenn ausreichend (leistbare und qualitativ hochwertige) Kinderbetreuungsplätze zur Verfügung stehen (siehe auch Kapitel 3.2). Dennoch gilt zu beachten, dass nicht erwerbstätige AlleinerzieherInnen (oder jene, die ihr Einkommen durch die Mindestsicherung aufstocken) nicht von dem eingeführten Kindermehrbetrag profitieren können, da jene Personen, welche ganzjährig Transfers, wie etwa Mindestsicherung oder Arbeitslosengeld, beziehen (und somit besonders armutsgefährdet wären), von dieser Leistung ausgeschlossen werden.

**Abbildung 3: Anteil der Entlastung durch den FB+ nach Erwerbsstruktur**

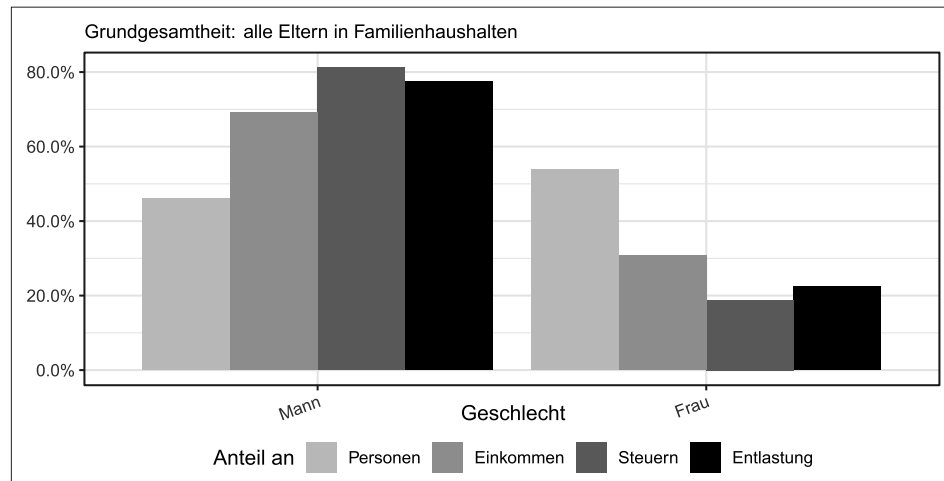


Diese Abbildung zeigt die Auswirkungen des FB+ für Eltern mit Anspruch auf Familienbeihilfe (Familienhaushalte) nach Erwerbsstruktur. 24,6% aller Eltern in Familienhaushalten leben in Haushalten, wo beide Elternteile Vollzeit arbeiten. Deren Einkommen macht in etwa 30,7% des Gesamteinkommens (aller Eltern in Familienhaushalten) aus. Die Steuerleistung dieser Personen liegt bei 34,2% der gesamten Steuerleistung und die Entlastung dieser Gruppe durch den FB+ liegt bei 23,0% der Gesamtentlastung.

Quelle: eigene Berechnung, EU-SILC (2015).

### 4.3 Anteil der Entlastung nach Geschlecht

Abbildung 4 zeigt den Anteil der Entlastung durch die Reform nach Geschlecht und deren Anteil in Hinblick auf die Anzahl der Personen, das Einkommen, die Steuerleistung und die Entlastung durch den FB+, wobei alle Eltern, deren Kinder Familienbeihilfe beziehen, als Grundgesamtheit dienen. Zunächst erkennt man, dass Männer in Familienhaushalten ca. 40%-punkte mehr Einkommen aufweisen als Frauen und somit auch einen höheren Anteil der Steuerleistung erbringen. Zum einen spricht dies prinzipiell positiv für das funktionierende Leistungsprinzip der Einkommensbesteuerung: Wer mehr „leisten“ kann, übernimmt einen größeren Anteil der Steuerlast. Infolgedessen profitieren Männer auch mehr als dreimal so viel wie Frauen von der Einführung des FB+. Wer höhere Steuern bezahlt, kann mehr absetzen. Andererseits spiegelt diese Tendenz in Familienhaushalten ein bekanntes Muster wieder, nämlich, dass in Österreich primär Frauen weniger arbeiten, meist um Pflege- und Betreuungsaufgaben zu übernehmen, insbesondere auch für Kinder. Es gilt jedoch zu beachten, dass Frauen überproportional zu ihrer Steuerleistung entlastet werden, da durch die

**Abbildung 4: Anteil der Entlastung durch den FB+ nach Geschlecht**

Diese Abbildung zeigt die Auswirkungen des FB+ für Eltern mit Anspruch auf Familienbeihilfe (Familienhaushalte) nach Geschlecht. 46,1% aller Eltern in Familienhaushalten sind männlich und 53,9% sind weiblich. Das Einkommen der männlichen Elternteile macht 70,2% des Gesamteinkommens (aller Eltern in Familienhaushalten) aus und deren Steuerleistung liegt bei 81,2% der gesamten Steuerleistung. Die Entlastung der männlichen Elternteile durch den FB+ liegt bei 77,6% der Gesamtentlastung.

Quelle: eigene Berechnung, EU-SILC (2015).

Splitting-Option des FB+ die Möglichkeit besteht, dass Frauen im Verhältnis zu ihrem meist geringeren Einkommen mehr profitieren. Dies ist prinzipiell positiv zu beurteilen. Dennoch handelt es sich bei dieser Maßnahme nicht um ein geschlechtergerechtes Steuerdesign, da die ungleiche Primärverteilung der Einkommen zwischen den Geschlechtern nur unzulänglich berücksichtigt wird. Die durchwegs positiven Effekte des Splitting-Modells des – mittlerweile gestrichenen – Kinderfreibetrags (höherer Steuerfreibetrag, wenn beide Eltern arbeiten gehen) wurden beispielsweise nicht übernommen.

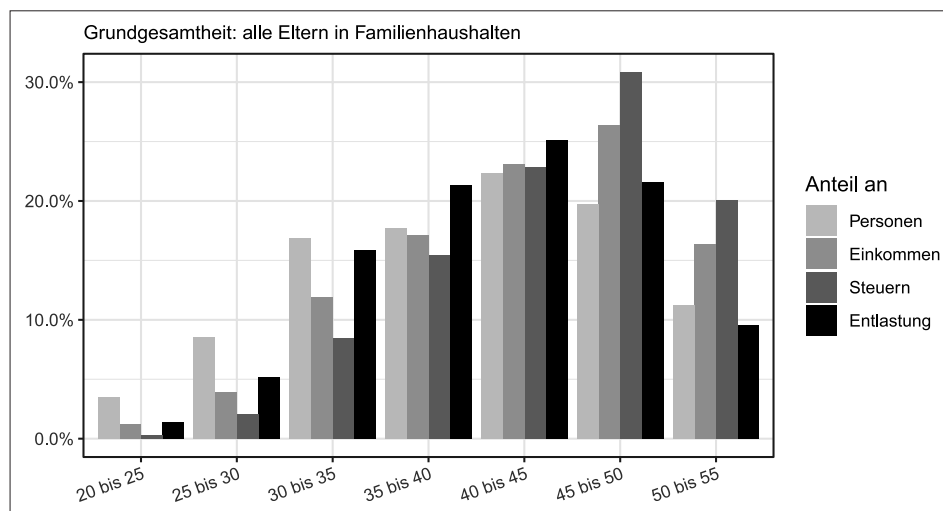
Zusätzlich muss erwähnt werden, dass der Familienbonus+ auf der Annahme der Gleichverteilung und Gleichberechtigung der Eltern im Haushalt beruht. Wie bereits in Kapitel 2 erwähnt wird, ist dies keine Selbstverständlichkeit.<sup>36</sup> Besonders bei rechtlichen Fragestellungen wird schnell klar, dass die „gerechte Aufteilung“ der Familienförderung kompliziert wird, sobald die Familienstruktur auf Haushaltsebene nicht mehr unidimensional und harmonisch ist. Bei getrennt lebenden Elternteilen spielt beispielsweise der Familienbonus+ für die Unterhaltsbemessungsgrundlage bzw. die nachträgliche Beanspruchbarkeit des FB+ eine Rolle. Im Falle, dass der/die UnterhaltszahlerIn für das volle Jahr Unterhalt bezahlt (Unterhaltsabsetzbetrag geltend machen kann), ist er/sie auch zur Hälfte

des vollen FB+ anspruchsberechtigt. Der/die UnterhaltszahlerIn kann ihren Anspruch auf den FB+ jedoch fünf Jahre rückwirkend mittels der ArbeitnehmerInnenveranlagung geltend machen. Sollte in dieser Zeit der andere Elternteil den vollen Bezug beansprucht haben, muss von diesem Elternteil eine Rückzahlung erfolgen. Darüber hinaus ist nicht ausreichend rechtlich geklärt, in welchem Ausmaß der Familienbonus+ die Unterhaltsbemessungsgrundlage beeinflusst (welche Höhe von Alimenten und/oder des FB wirkend werden) und welche steuerrechtlichen Taktiken, besonders in schwierigen Beziehungsverhältnissen, daraus entstehen. In schwierigen Fällen sollte daher jedenfalls nur die Hälfte des FB+ vorab beansprucht werden. Was hierbei veranschaulicht wird, ist die durchaus komplizierte rechtliche Ausgestaltung, wenn die bezugsfähigen Personen auf Individual- und Haushaltsebene nicht gleichberechtigt agieren.

#### 4.4 Anteil der Entlastung nach Altersgruppen

In Abbildung 5 werden die Auswirkungen des FB+ nach Altersgruppen für Eltern in Familienhaushalten zwischen 20 und 55 Jahren dargestellt. Dabei wird zwischen den Anteilen nach Anzahl der Personen, dem Einkommen, der Steuerleistung und der Entlastung durch den FB+ unter-

**Abbildung 5: Anteil der Entlastung durch den FB+ nach Altersgruppen**



Diese Abbildung zeigt die Auswirkungen des FB+ für Eltern mit Anspruch auf Familienbeihilfe (Familienhaushalte) nach Altersgruppen. 16,8% aller Eltern in Familienhaushalten sind zwischen 30 und 35 Jahre alt. Das Einkommen dieser Gruppe macht 11,9% des Gesamteinkommens (aller Eltern in Familienhaushalten) aus und deren Steuerleistung liegt bei 8,5% der gesamten Steuerleistung. Die Entlastung 30- bis 35-jährigen Personen in Familienhaushalten durch den FB+ liegt bei 15,9% der Gesamtentlastung.

Quelle: eigene Berechnung, EU-SILC (2015).

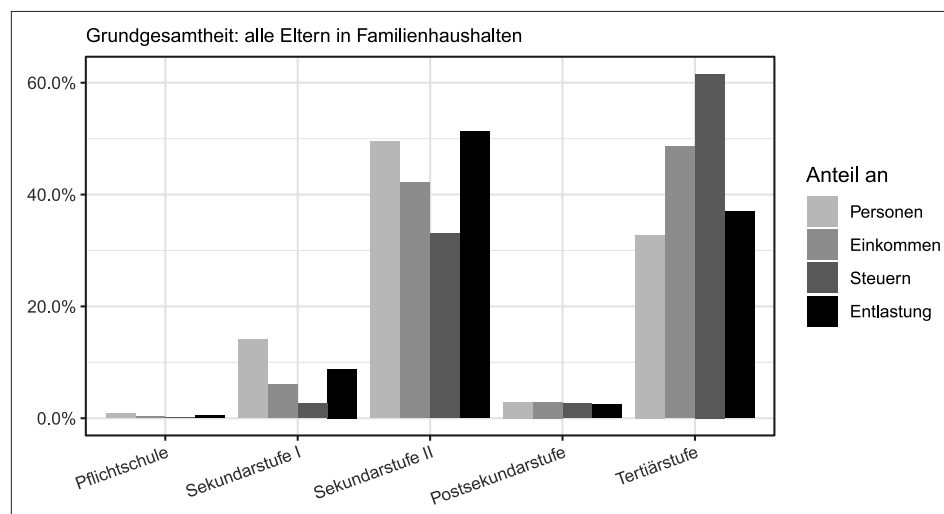


schieden, wobei alle Eltern in Familienhaushalten die Grundgesamtheit bilden. Es zeigt sich, dass Personen zwischen 20 und 45 Jahren überproportional im Vergleich zu ihrer Steuerleistung entlastet werden, während jene, die zwischen 45 und 55 Jahre alt sind, unterproportional profitieren. Dies resultiert vorwiegend aus dem durchschnittlich höheren Alter der Kinder von älteren Personen, da Kinder, die älter als 18 Jahre sind, nicht voll oder gar nicht anspruchsberechtigt sind.

#### 4.5 Anteil der Entlastung nach Bildungsabschluss

In Abbildung 6 wird der Anteil der Entlastung durch den FB+ nach Bildungsabschluss dargestellt, wobei zwischen dem Abschluss der Pflichtschule, der Sekundarstufe I (z. B. Neue Mittelschule oder Unterstufe einer Allgemeinbildenden höheren Schule), der Sekundarstufe II (z. B. Lehre, Berufsbildende mittlere Schule, Oberstufe einer Allgemeinbildenden höheren Schule), der Postsekundarstufe (z. B. Gesundheits- und Krankenpflegeschule, Aufbaulehrgang, Kolleg) und der Tertiärstufe unterschieden wird. Als Grundgesamtheit dienen alle Eltern, die in Familienhaushalten

**Abbildung 6: Anteil der Entlastung durch den FB+ nach Bildungsabschluss**



Diese Abbildung zeigt die Auswirkungen des FB+ für Eltern mit Anspruch auf Familienbeihilfe (Familienhaushalte) nach höchstem Bildungsabschluss. 49,5% aller Eltern in Familienhaushalten haben einen Abschluss der Sekundarstufe II. Das Einkommen dieser Gruppe macht 42,2% des Gesamteinkommens (der erwachsenen Personen in Familienhaushalten) aus und deren Steuerleistung liegt bei 33% der gesamten Steuerleistung. Die Entlastung der Personen mit einem Abschluss der Sekundarstufe II in Familienhaushalten durch den FB+ liegt bei 51,3% der Gesamtentlastung.

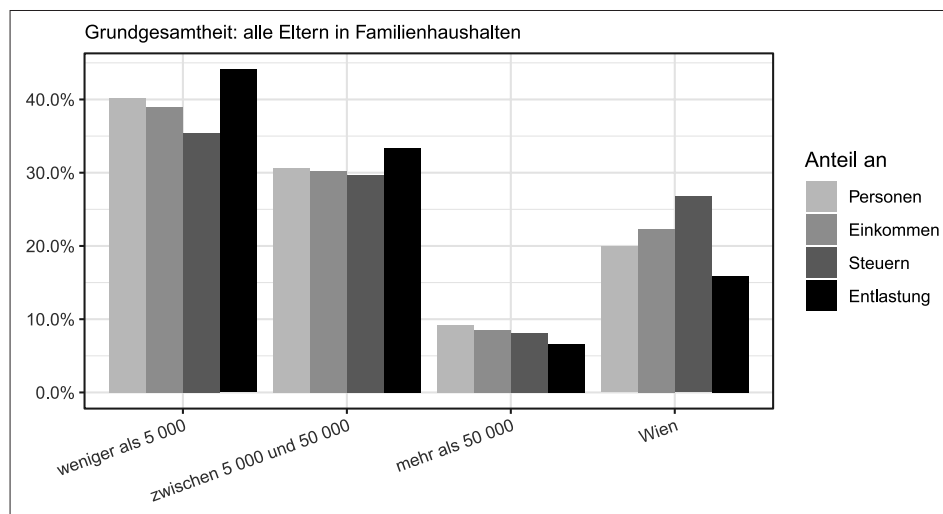
Quelle: eigene Berechnung, EU-SILC (2015).

leben. Es zeigt sich, dass insbesondere Personen mit einem Abschluss der Sekundarstufe I und II von dieser Maßnahme profitieren, da die Entlastung durch den FB+ überproportional zu ihrer Steuerleistung ausfällt. Im Gegensatz dazu profitieren Personen mit einem tertiären Bildungsabschluss unterproportional zu ihrer Steuerleistung. Dies könnte dadurch erklärt werden, dass Eltern mit Tertiärabschluss eher in städtischen Gebieten leben und somit mehr von institutionellen Kinderbetreuungseinrichtungen (und somit auch von der Absetzbarkeit von Kinderbetreuungskosten) profitiert haben (siehe Kapitel 4.6).

#### 4.6 Anteil der Entlastung nach Urbanisierungsgrad

Anhand Abbildung 7 wird der Anteil der Entlastung nach Urbanisierungsgrad dargestellt, wobei zwischen ruralen, intermediären, urbanen Gemeinden und Wien unterschieden wird. Eine Gemeinde wird als urban eingestuft, wenn diese eine Bevölkerungsdichte von zumindest 1.500 Einwohnern pro km<sup>2</sup> und insgesamt mindestens 50.000 Einwohner aufweist. Als intermediäres Gebiet werden jene Gemeinden eingestuft, deren Be-

**Abbildung 7: Anteil der Entlastung durch den FB+ nach Gemeindegröße**



Diese Abbildung zeigt die Auswirkungen des FB+ für Eltern mit Anspruch auf Familienbeihilfe (Familienhaushalte) nach Gemeindegröße des Wohnortes. 40,2% aller Eltern in Familienhaushalten leben in einer Gemeinde mit weniger als 5000 EinwohnerInnen. Das Einkommen dieser Gruppe macht in etwa 39% des Gesamteinkommens (aller Eltern in Familienhaushalten) aus und deren Steuerleistung liegt bei 35,4% der gesamten Steuerleistung. Die Entlastung jener Personen, die in Gemeinden mit unter 5000 EinwohnerInnen leben, liegt bei 44,1% der Gesamtentlastung.

Quelle: eigene Berechnung, EU-SILC (2015).

völkerungsdichte zumindest 300 Einwohner pro km<sup>2</sup> beträgt und die insgesamt mindestens 5.000 Einwohner aufweisen. Jene Gemeinden, deren Bevölkerungsdichte unter diesen Werten liegt werden als rurale Gebiete bezeichnet.<sup>37</sup> Da Wien mit 1,8 Mio. EinwohnerInnen (Stand: 2015) eine in Österreich außergewöhnlich große Gemeinde darstellt und etwaige Effekte in den restlichen urbanen Gebieten potenziell verzerren könnte, wird Wien als gesonderte Kategorie angeführt. Es zeigt sich, dass primär Personen, die in ruralen Gebieten (mit weniger als 5.000 EinwohnerInnen) oder in intermediären Regionen (mit 5.000 bis 50.000 EinwohnerInnen) leben, überproportional von der Maßnahme FB+ profitieren können, während Personen, die in urbanen Gebieten und insbesondere in Wien ihren Wohnsitz haben, nur unterproportional zu ihrer Steuerleistung entlastet werden. Ein Grund dafür könnten die Kinderbetreuungsstrukturen in den jeweiligen Regionen sein, da in städtischen Gebieten vermehrt institutionelle Kinderbetreuungsangebote in Anspruch genommen werden und diese vor der Reform in einem höheren Ausmaß von der Absetzbarkeit der Kinderbetreuungskosten und dem bei berufstätigen Paaren höheren Kinderfreibetrag profitieren konnten.<sup>38</sup>

## 5. Conclusio

Anhand des Familienbonus+ wird versucht zu zeigen, welche vielschichtigen und unterschiedlichen Problemstellungen bei der forcierten Familienförderung durch Änderungen des Steuerrechts zutage treten. Die Auswirkungen der steuerlichen Entlastungen wurden nach sechs Kategorien analysiert: dem Ausschöpfungsgrad pro Kind, der Erwerbsstruktur, dem Alter, nach Geschlecht und Bildung sowie der Gemeindegröße. Generell kann man sagen, dass entgegen der medialen und politischen Diskussion die Entlastung der Familien – insbesondere zwischen den Eltern sowie pro Kind – nicht gleichmäßig ausfällt. Im Sinne einer Familienförderungsmaßnahme, die jedes Kind gleich gut profitieren lässt und einer geschlechtergerechten Steuerpolitik folgt, ist der Familienbonus+ durchaus kontrovers zu diskutieren.

Die genauen Ziele, die mit der Familienförderung verfolgt werden, sollten dafür vorab klar definiert werden. Was will man mit der steuerlichen Entlastung erreichen, und ist das Steuerrecht dafür die richtige Wahl? Wird die Entlastung auf Familienebene angesetzt und dabei die Gleichberechtigung zwischen Mann und Frau angenommen? Gibt es innerhalb von Familien (k)einen Grund anzunehmen, dass ökonomische Abhängigkeiten eine Rolle spielen? Im Sinne einer Gesellschaft, die Wert auf Chancengleichheit der Eltern und Kinder legt, sollte dies auch im Hinblick auf die Familienförderung umgesetzt werden. Im Vordergrund der abschlie-

ßenden Analyse steht also nun die Frage, inwiefern der Familienbonus+ diese Ziele erreicht hat.

Beim Ausschöpfungsgrad pro Kind wurde klar ersichtlich, dass kein Haushalt die vollen 1.500 € pro Kind bezieht. Durch den Wegfall des Kinderfreibetrags und der Absetzbarkeit der Kinderbetreuungskosten („Gegenfinanzierung“ des Familienbonus+) werden selbst die Eltern, die mehr als einen Bruttomonatslohn von 1.700 € verdienen nicht in dem von der Regierung kommunizierten Ausmaß von 1.500 € pro Kind und Jahr entlastet. In Bezug auf die Anreizwirkungen des Arbeitsangebots wird ersichtlich, dass der FB+ insbesondere Elternpaare mit einer Vollzeit-Teilzeit Aufteilung fördert, im Gegensatz zum genannten Ziel, insbesondere Familien, in denen beide Elternteile Vollzeit arbeiten zu entlasten. Auch können besonders einkommensschwache Familien (AlleinerzieherInnen ohne Erwerbsarbeit oder jene, die ein geringes Einkommen durch die Mindestsicherung aufstocken) nicht vom Kindermehrbetrag profitieren. Durch höhere Einkommen profitieren Männer mehr als Frauen von der Entlastung, das Volumen ist ca. dreimal höher. Besonders Eltern zwischen 20 und 45 Jahren profitieren vom Familienbonus+, da sie in der Regel Kinder jünger als 18 Jahre haben, die voll anspruchsberechtigt sind; danach vermindert sich der Betrag (und somit die Entlastung) auf 500 € oder entfällt. Eltern mit einem Pflichtschulabschluss, Lehre oder Matura profitieren mehr als Eltern mit einem Universitätsabschluss. Eltern, die in kleinen Gemeinden bis 50.000 EinwohnerInnen leben, profitieren ebenfalls mehr als Eltern in städtischen Gebieten (besonders Wien), in welchen die Kinderbetreuungsangebote (deren Kosten nun nicht mehr als Freibetrag abzugsfähig sind) deutlicher in Anspruch genommen wurden.

Der Bericht zeigt die Widersprüche zwischen den erklärten Zielen und den realen Auswirkungen dieser Gesetzesänderung auf. Ob sie allgemein als „gut“ oder „schlecht“ bezeichnet werden können, ist im Vorhinein nicht klar und hängt von der jeweiligen Perspektive ab. Daher sollten die konkreten Ziele vorab diskutiert und genau definiert werden (z. B. Definition der „LeistungsträgerInnen“), was im Rahmen der Debatte zum Familienbonus+ bisher zu kurz gekommen ist.

Fraglich ist zudem auch, was das Steuersystem in Bezug auf Gleichberechtigung überhaupt leisten kann und muss und was durch andere Maßnahmen besser übernommen werden könnte - und was eben nicht. Im Hinblick auf die Familienförderung liegt jedoch durchaus auch im Steuerrecht Potenzial, ein geschlechtergerechteres und familienfreundlicheres (in Bezug auf unterschiedliche Familientypen) System zu gestalten, indem Anreize so gesetzt werden, dass die Chancengerechtigkeit für alle besteht und ausgebaut wird. Ob der Familienbonus+ dies ausreichend erfüllt, kann schlussendlich nicht eindeutig mit „Ja“ beantwortet werden.

## Anmerkungen

- <sup>1</sup> Mirrlees und Adam (2010).
- <sup>2</sup> Schratzenstaller (2015).
- <sup>3</sup> Blundell und Macurdy (1999); Meghir u. a. (2010).
- <sup>4</sup> Schratzenstaller und Dellinger (2017).
- <sup>5</sup> Ebendort.
- <sup>6</sup> Schratzenstaller (2015).
- <sup>7</sup> OECD (2019).
- <sup>8</sup> Ebendort.
- <sup>9</sup> Ebd.
- <sup>10</sup> In Deutschland beträgt somit die tarifliche Einkommensteuer das Zweifache des Steuerbetrags, der für die Hälfte des gemeinsam zu versteuernden Einkommens anfällt (EStG § 32a 2019).
- <sup>11</sup> OECD (2019).
- <sup>12</sup> Chiappori und Meghir (2015).
- <sup>13</sup> Schratzenstaller (2013).
- <sup>14</sup> Statistik Austria (2010); Eurostat (2019).
- <sup>15</sup> Chiappori und Meghir (2015).
- <sup>16</sup> Costa Dias, Joyce, und Parodi (2018); Boll, Jahn, und Lagemann (2017).
- <sup>17</sup> Mader und Schneebaum (2013).
- <sup>18</sup> Schratzenstaller (2015).
- <sup>19</sup> Blundell und Shephard (2012); Kalb (2009).
- <sup>20</sup> BMF (2019).
- <sup>21</sup> Ebendort.
- <sup>22</sup> BMF (2018).
- <sup>23</sup> Binder (2018).
- <sup>24</sup> XXVI. GP (2018).
- <sup>25</sup> Fink und Rocha-Akis (2018).
- <sup>26</sup> Six (2018).
- <sup>27</sup> SPÖ (2019).
- <sup>28</sup> Parlamentsklub (2018).
- <sup>29</sup> Bundeskanzleramt (2018).
- <sup>30</sup> XXVI. GP (2018).
- <sup>31</sup> Brewer u. a. (2006); Blundell u. a. (2000).
- <sup>32</sup> Kalb (2009).
- <sup>33</sup> Bargain, Orsini, und Peichl (2014).
- <sup>34</sup> Blundell und Shephard (2012).
- <sup>35</sup> XXVI. GP (2018).
- <sup>36</sup> Mader und Schneebaum (2013).
- <sup>37</sup> Eurostat (2016).
- <sup>38</sup> Statistik Austria (2018).

## Literatur

- Bargain, Olivier; Orsini, Kristian; Peichl, Andreas, Comparing Labor Supply Elasticities in Europe and the United States New Results, in: Journal of Human Resources 49/3 (2014) 723-838.
- Binder, Sabine, Öö. Landtag: Beilage Wortprotokoll 6031/2018, XXVIII. GP, auf <http://landtag.ooe.gv.at/28/32> (2018).

- Blundell, Richard; Duncan, Alan; McCrae, Julian; Meghir, Costas, The Labour Market Impact of the Working Families' Tax Credit, in: *Fiscal Studies* 21/1 (2000) 75-104.
- Blundell, Richard; Macurdy, Thomas, Labor Supply: A Review of Alternative Approaches, in: Ashenfelter, Orley C.; Card, David (Hrsg.), *Handbook of Labor Economics* (Elsevier 1999).
- Blundell, Richard; Shephard, Andrew, Employment, Hours of Work and the Optimal Taxation of Low-Income Families, in: *The Review of Economic Studies* 79/2 (2012) 481-510.
- BMF, Erläuterungen Familienbonus Plus – Begutachtungsentwurf. Bundesgesetz, mit dem das Einkommenssteuergesetz 1988 (BGBl. Nr. 400/1988) geändert wird. Auf [https://www.bmf.gv.at/steuern/EB\\_Familienbonus\\_BegE.pdf?6cphk](https://www.bmf.gv.at/steuern/EB_Familienbonus_BegE.pdf?6cphk) (zugegriffen 10. Mai 2018).
- BMF, Brutto-Netto-Rechner des Bundesministerium für Finanzen, auf [https://rechner.cpulohn.at/bmf.gv.at/familienbonusplus/#bruttoNetto\\_familienbonus](https://rechner.cpulohn.at/bmf.gv.at/familienbonusplus/#bruttoNetto_familienbonus) (2019).
- Boll, Christina; Jahn, Malte; Lagemann, Andreas, The Gender Lifetime Earnings Gap: Exploring Gendered Pay from the Life Course Perspective, in: *Working Paper 179 HWWI Research Paper* (2017).
- Brewer, Mike; Duncan, Alan; Shephard, Andrew; Suarez, María José, Did Working Families' Tax Credit Work? The Impact of in-Work Support on Labour Supply in Great Britain, in: *Labour Economics* 13/6 (2006) 699-720.
- Bundeskanzleramt Österreich, Nationales Reformprogramm Österreich, in: *European Semester*. Auf <https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2018-european-semester-national-reform-programme-country-austria-de.pdf> (2018).
- Chiappori, Pierre-André; Meghir, Costas, Intrahousehold Inequality, in: *Handbook of Income Distribution* (Elsevier 2015).
- Costa Dias, Monica; Joyce, Robert; Parodi, Francesca, The Gender Pay Gap in the UK: Children and Experience in Work, in: *IFS Working Papers W18/02* (2018).
- Danninger, Hermann, Zur wirtschaftlichen Lage der Familien in Österreich, *Katholischer Familienverband* (Wien 1979).
- Einkommensteuergesetz (EStG), § 32a Einkommensteuertarif. BGBl. I S. 2210. Auf [https://www.gesetze-im-internet.de/estg/\\_\\_\\_32a.html](https://www.gesetze-im-internet.de/estg/___32a.html) (2019).
- Eurostat, Geschlechtsspezifischer Lohnunterschied ohne Anpassungen, auf <https://ec.europa.eu/eurostat/de/web/products-datasets/product?code=tesem180> (zugegriffen 5. November 2019).
- Fink, Marian; Rocha-Akis, Silvia, Wirkung einer Einführung von Familienbonus und Kindermehrbetrag auf die Haushaltseinkommen. Eine Mikrosimulationsstudie, in: *WIFO-Monatsberichte* 91/5 (2018).
- Kalb, Guyonne, Children, Labour Supply and Child Care: Challenges for Empirical Analysis, in: *Australian Economic Review* 42/3 (2009) 276-99.
- Mader, Katharina; Schneebaum, Alyssa, Zur Geschlechtsspezifischen Intrahaushaltsverteilung von Entscheidungsmacht in Europa, in: *Wirtschaft Und Gesellschaft – WuG* 39/3 (2013) 361-403.
- Meghir, Costas; Phillips, David, Labour Supply and Taxes, in: Blundell, Richard; Bond, Stephen; Chote, Robert; Gammie, Malcolm; Johnson, Paul; Myles (Hrsg.) *Dimensions of Tax Design: The Mirrlees Review* (Oxford 2010).
- Mirrlees, James A; Adam, Stuart, *Dimensions of Tax Design: The Mirrlees Review* (Oxford 2010).
- OECD, OECD Family Database, auf <http://www.oecd.org/els/family/database.htm> (zugegriffen 11. Oktober 2019).
- Parlamentsklub ÖVP, Familienbonus Plus - Wir entlasten die Familien. So kommen Sie zu



- Ihrem Geld, auf [https://oevpklub.at/wp-content/uploads/2018/12/Broschuere\\_FamilienBonusWEBgross.pdf](https://oevpklub.at/wp-content/uploads/2018/12/Broschuere_FamilienBonusWEBgross.pdf) (zugegriffen 4. November 2019).
- Pollak, Robert A; Wales, Terence J., Welfare Comparisons and Equivalence Scales, in: *American Economic Review* 69/2 (1979) 216-221.
- Schratzenstaller, Margit, Genderaspekte Bei Der Analyse von Lenkungs- Und Verteilungswirkungen von Steuern Und Abgaben, in: Spangenberg, Ulrike; Wersig, Maria, *Geschlechtergerechtigkeit Steuern. Perspektivenwechsel im Steuerrecht*, HWR Berlin Forschung 54/55 (2013).
- Schratzenstaller, Margit, Familienpolitische Leistungen in Österreich im Überblick, 10 (2015).
- Schratzenstaller, Margit; Dellinger, Fanny, Genderdifferenzierte Lenkungswirkungen des Abgabensystems, in: *WIFO-Studies* (2017).
- Six, Eva, Tax Relief for Whom? Ex-Ante Analysis of the Austrian Family Bonus Plus and Its Budgetary, Distributional and Employment Effects (Master Thesis WU Wien 2018).
- SPÖ, Jedes Kind ist gleich viel wert!, auf <https://www.spoe.at/2019/07/29/jedes-kind-ist-gleich-viel-wert/> (zugegriffen 4. November 2019).
- Statistik Austria, Zeitverwendungserhebung 2008/09, auf [https://www.statistik.at/web\\_de/statistiken/menschen\\_und\\_gesellschaft/soziales/zeitverwendung/zeitverwendungs\\_erhebung/index.html](https://www.statistik.at/web_de/statistiken/menschen_und_gesellschaft/soziales/zeitverwendung/zeitverwendungs_erhebung/index.html) (2010).
- Österreichisches Parlament, "24/ME XXVI. GP Vorblatt und WFA, auf [https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXVI/ME/ME\\_00024/index.shtml](https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXVI/ME/ME_00024/index.shtml) (2018).

## Zusammenfassung

Im Rahmen dieses Beitrags werden die Auswirkungen der 2018 in Österreich eingeführten Familienförderungsmaßnahme Familienbonus+ in Hinblick auf die Ausschöpfung der steuerlichen Entlastung nach unterschiedlichen Faktoren, wie etwa Haushaltstruktur, Alter, Geschlecht, Bildung und Urbanisierungsgrad, analysiert. Die Simulation der Steuerreform wurde mithilfe des Mikrosimulationsmodells EUROMOD durchgeführt. Es zeigt sich, dass Familien bzw. Kinder in sehr unterschiedlichem Ausmaß von der Maßnahme profitieren, da manche Eltern über nicht genügend Einkommen verfügen oder zuvor mehr von den abgeschafften Steuerbegünstigungen (Kinderfreibetrag und Absetzbarkeit von Kinderbetreuungskosten) profitieren konnten. Entgegen der politischen Diskussion werden insbesondere Haushalte, in denen beide Elternteile Vollzeit arbeiten, nur unterproportional zu ihrer Steuerleistung entlastet, während Haushalte mit Vollzeit-Teilzeit-Aufteilung und AlleinverdienerInnen überproportional profitieren. Darüber hinaus werden insbesondere Personen zwischen 20 und 45 Jahren, welche in ländlichen Gebieten wohnen und einen Abschluss der Sekundarstufe aufweisen, entlastet. Zusätzlich zeigt sich, dass Männer aufgrund der hohen Einkommensdifferenzen zwischen den Geschlechtern über dreimal so viel von dieser Maßnahme profitieren wie Frauen.

## Abstract

This article examines the effects of the Austrian tax reform Familienbonus+, which mainly concerns the introduction of a new family tax credit and the abolishment of two family tax allowances and evaluates its impact in terms of different household types and socio-economic factors, such as age, gender, education or degree of urbanisation. The analysis was conducted using the microsimulation model EUROMOD. The results show that families (and children) benefit to a very different extent from this reform, as some parents do not have sufficient income or benefited to a higher degree from the abolished policy measures.

In contrast to the political discussion, households in which both parents work full-time are only disproportionately relieved of their tax burden, while households in which one parent works fulltime and the other works part-time (or less) benefit more in proportion to their tax burden. In addition, the analysis shows distributional effects in favour of individuals in rural areas, between 20 and 45 years of age and with secondary school qualifications. Moreover, men benefit more than three times as much from this tax reform as women due to the high income differences.

**Schlüsselbegriffe:** Familienpolitik, Steuerpolitik, Einkommen, Umverteilung, statistische Simulationsmethoden.

**Key words:** Statistical Simulation Methods, Household Production and Intrahousehold Allocation, Taxation, Redistributive Effects, Personal Income, Tax Law.

**JEL codes:** C15, D13, H23, H24, K34.